特集：要保護児童支援の現状と課題：国際比較からの示唆

国際的観点から見たドイツにおける家族政策と要保護児童対策

細井 勇*

抄 録

本論文は、第1に、福祉レジームの観点からドイツにおける家族政策と児童の代替的ケアについて概括する。

第2に、ドイツの児童・青少年援助法について、特に緊急一時保護と児童養護施設に焦点を当てて考察する。

第3に、ドイツの児童福祉との比較を通じて日本の家族政策及び児童福祉の諸課題を指摘する。

ドイツにおける代替的ケアの原理は、介入よりも援助への親の権利を優先させることにある。しかし、日本の場合、親の権利の制限が強調されている。

日本のもう一つの重要な問題は、一時保護所において児童の諸権利が過剰に制約されていることである。

キーワード：児童・青少年援助法，ドイツ，福祉レジーム，緊急一時保護，児童養護施設

社会保障研究 2017, vol. 2, no. 2・3, pp. 233-248.

I はじめに

日本のドイツの家族政策や児童福祉に関する研究では、家族政策の分野において一定の蓄積がある（本沢1988, 油木2002, 川越2006, 原2008, 魚住2012abc等）。ドイツの子どもの貧困を取り上げた研究で斎藤は社会移転により子どもの貧困率が半分程度低下していることを指摘している（斎藤2012:22）。また、近年の日本の児童福祉における児童虐待問題への特別な焦点化を反映して、ドイツにおける児童虐待保護法制はどうなっているか、という観点からの研究が多くある（佐藤2003,

和田2004, 鈴木2007, 丸岡2009, 西谷2010ab, 岩志2011等）。ドイツにおいて児童福祉は1990年成立の児童・青少年援助法（以下「KJHG」と表記する）等に基づいて「青少年への援助（KJHG第2章タイトル）」ないし「教育への援助（第2章第4節）」として展開されており、日本の場合のような児童虐待に特化した法律は存在しない。リスクの評価と緊急一時保護の規定が児童・青少年援助法の中にあるが（KJHG第8条a）、リスクとは子どもの「福祉の危険」という広い意味であり、児童虐待という狭い範囲のものではない。例えば、親の離婚問題は、子にとって「福祉の危険」となる可能性がある。ドイツでは「家庭における教育の助成

* 福岡県立大学人間社会学部 教授

(第2章第2節)」の中で、離婚問題への助言(KJHG第17条)という項目がある¹⁾。

一般に、家族の自律性を尊重し、言い換えれば子育てを親の責任と見て、ただし、児童虐待問題については、子どもの権利を脅かす親権の濫用と捉えて行政機関が家族関係に介入しようとするのは、エスピン＝アンデルセンの言う英米等の自由主義レジームの国の特徴であって、保守主義レジームと呼ばれるドイツや社会民主主義レジームと呼ばれる北欧では、むしろ虐待が起こらないような社会的協働としての子育てが強調される。とはいっても、2000年代になってドイツでも深刻な児童虐待問題が注目されるようになり、2004年KJHGの法改正(第8条aの新設等)に至っていることは見逃せない。

また、近年の日本の社会的養護改革の中で里親や養子縁組が注目されているが、この分野では従来から日独の比較法学的な研究が一部の法学研究者によって論じられたてきた経緯がある(高橋2001, 鈴木2004, 高橋2004ab, 高橋2007)。

日本では、こうしたドイツに関する先行研究がありながら、ドイツの児童福祉施設に目を向けた研究は皆無に近い。ドイツの児童福祉、特に施設保護実践は、ソーシャルワークと並んでソーシャル・ペタゴジー(社会的教育学)の概念で展開されてきた経緯がある。しかし、日本の社会教育学者によるソーシャル・ペタゴジー研究(生田ほか2011等)では、要保護児童対策に目を向ける研究はなく、一方、日本の児童福祉研究者は、英米の児童福祉やソーシャルワークにもっぱら目を向け、ドイツの児童福祉とソーシャル・ペタゴジーへはほとんど目を向けてはこなかった。

ところで、日本では、2000年以降、アンデルセンの福祉レジーム論に刺激され、比較福祉国家論が活性化してきた経緯がある。しかし、国家の制度、市場、家族の関係性に注目する福祉レジーム論の枠組みで、各国の児童福祉の内容や展開まで説明するには限界があろう。西欧において児童福祉の国際比較研究は活発であるが(日本で紹介さ

れてきたのはジューン・ソブン2007等)、日本では里親・養子縁組制度への比較法学的研究はあるものの、児童福祉の全体像に関する国際比較研究、まして福祉レジーム論からの児童福祉の国際比較研究はほとんどない状況である。福祉レジーム論に注目する場合には、そもそも日本を福祉レジーム論で説明できるのか、という問題がある。

以上のような研究状況の中で筆者は、ドイツで1850年代に発祥したソーシャル・ペタゴジーとは何か、1960年代以降施設化を徹底させてきたイギリスにおいて、2000年代になって、その施設ケアの行き詰まり状況の打開策として大陸からソーシャル・ペタゴジーを移入しようとする試みやその観点からの国際比較研究があること、その一例として、ロンドン大学のメンバーによる福祉レジームの観点からのイギリス、ドイツ、デンマークの施設ケアに関する国際比較研究の内容(Petrie, P. et al. 2006)について要約的に紹介した(細井2016)。また、ドイツにおける1970年頃の専門職制度の確立過程や1990年児童・青少年援助法の体系を説明し、本法に基づく教育施設(日本の児童養護施設に相当する)の実践例を紹介した(細井2016b)。次いで、そもそも日本は如何なる福祉レジームと言えるのか、という問題を児童福祉の問題から一旦離れ、「正義と自由」の観点から論じた(細井2017)。

本論文は、以上のような筆者の問題意識の延長にあり、改めて先行研究をレビューしつつ、以下のように展開されることになる。Ⅱで、福祉レジームの観点を踏まえつつ、その課題点を指摘し、ドイツの家族政策及び児童福祉の特徴を国際的観点から論じた。Ⅲで、ドイツの2004年の法改正を含む児童・青少年援助法の内容と要保護児童対策を緊急一時保護と施設保護実践を中心に論じた。里親委託や養子縁組については民法との関係で詳しく説明する必要があるが、その点は先行研究に譲ることにした。Ⅳで、日独比較から日本の家族政策と児童福祉をめぐる諸課題について、より多面的に指摘した。

¹⁾ 1990年児童・青少年援助法の邦訳は、生田周二、大串隆吉、吉岡真佐樹(2011)の巻末資料で掲載されているが全訳ではなく、2004年の法改正の重要部分が翻訳されていない。

II 国際的観点から見たドイツの家族政策と児童福祉の特徴について

1 福祉レジームの観点から見たドイツ等の家族政策と児童福祉の特徴

エスピン＝アンデルセンの福祉レジームの指標は、「脱商品化」であり、「階層的分断か連帯」である。その後、アンデルセンは「脱家族主義化」を指標に加えている。福祉レジームには3つのタイプがあり、自由主義レジーム、保守主義レジーム、社会民主主義レジームの3つである。自由主義レジームの国（アメリカがその典型）では、市場と家族が経済社会の自動調整作用として機能しており、貧困は例外的な事象と見なされる。社会的で基本的なニーズは、市場と家族によって基本的に満たされると考える。本来、社会的、つまり市場の外部で供給されてしかるべき社会サービスも市場から購入しなければならないことになる。社会福祉サービスは例外的な事象と捉えられる貧困層に向けられるものであり、したがって残余的である。残余的な社会的サービスは貧困を解決させるのではなく、かえって階層的分断とその固定化を導くことになる。このレジームでは、規制と統制は自由を制限するものと考えられる。その結果、人間は賃金により依存することになり、人間の労働は、「労働力」としてより商品化されることになる。

これと対照的なのが社会民主主義レジームの国（デンマーク、北欧）である。社会的で基本的なニーズは、市場や家族の外部で公共的にまた、より専門性をもって満たされる。社会福祉サービスは普遍主義的に提供されるために、社会的自由と社会連帯を導く。賃金への依存度が低下するため人間の労働は、「労働力」として商品化される度合

いはより低くなる。脱商品化度と脱家族主義化度が高く、男女がより同権化される。規制と統制は自由の制約ではなく、社会的自由と連帯を拡大すると考える。

アンデルセンはドイツを保守主義的レジームの国とやや批判を込めて位置づけている。ドイツは世界で最も早い段階で社会保険を導入しているが、それは社会の民主主義化の結果ではなく、家父長主義的な温情としての社会政策であった。ドイツでは、カトリック及びキリスト教政党の影響が大きく、家族主義的なジェンダー差異をもたらしている。一家の稼ぎ手としての男性の長期雇用を前提にした社会保険を通じて、世帯の構成員の福祉は基本的に実現されると考える。結果として女性の社会権は制約されることになる。

いずれの福祉レジームにおいても、一企業を越える労働組合、職務内容へのアイデンティティの尊重、開かれた労働市場が前提にあり、キリスト教文化圏としての個人の人格の尊重の伝統がある。東西ドイツの統一の背景に、旧東ドイツにおいてルターによる宗教改革の歴史があり、その個人尊重の価値観が、旧ソビエト支配下の集団主義教育への疑問を可能にさせた、という文脈があることを見過ごすべきではない²⁾。

福祉レジーム論ないしその延長で捉えられるドイツ等の家族政策及び要保護児童対策を中心とする児童福祉の特徴はおおよそ以下の通りであろう。

自由主義レジームの英米、特にアメリカでは、家族の自律性を尊重し、家族政策は価値中立的であるべきとされ、積極的家族政策を採らない。しかし、児童虐待問題には人権の観点から敏感で、自治体は虐待の認定を通じて家族に介入しようとする。集団主義的な価値を否定視するので、代替的ケアの形態として、1960年代以降施設化を目

²⁾ 旧東ドイツでは里親委託はほとんどなく、施設では管理的な集団主義教育が行われてきた。東西ドイツ統一後、1990年児童・青少年援助法への対応の困難さを確認するため筆者は2017年3月、ザクセン州のディアコニーの施設「子どもの箱舟」（1992年開設）を訪問した。施設長ラング氏は、旧東ドイツ時代でも施設職員であった。旧東ドイツ時代から個人の自由を尊重しない集団主義教育への疑問があったこと、ドイツ統一後いままでも全くことなる分散ホームとして「子どもの箱舟」を開設できたのは、ディアコニーの伝統の故と説明された。例えば、ドイツは、統一後里親委託率は急減すると予想されたが、それほどではなかった。旧東ドイツは里親委託の普及を急速に進めた結果であった。

指すことになった。1980年代以降は、パーマネンシー（恒久的親）保障とアイデンティティ保障を児童福祉の原理に据え、施設ケアや里親委託を児童福祉の目的ではなく、パーマネンシーを実現するための手段と見なすことになった。このため、代替的ケアでの優先順位は、①できるだけ早期の自宅復帰、②それができない場合には養子縁組、③里親委託、④自宅への復帰も、里親委託等も困難な年長児には施設ケア、ということになる。施設は社会的に否定視されるために、施設職員への社会的評価が低く、専門性は低く、施設養護は非効率になってしまう。逆に代替的ケアとして養子縁組がパーマネンシーを保障するものとして最も優先される。福祉サービスは1980年代以降の新自由主義政策によって市場化され、公的保育サービスはほとんどない。中産階級は、市場から保育サービス（ベビー・シッター）を購入しなければならないことになる。それを可能にするのは、市場が専門性の低い安価な保育サービスを供給するからである。社会の階層的分断こそが福祉市場化政策の前提にある。自由主義レジームの英米は、過剰に個人主義的であり、子どもの貧困率は最も高い水準にある。

それに対し、保守主義レジームと社会民主主義レジームはヨーロッパ大陸諸国のレジームであり、個人の成長と社会の成長との相補性を重視し、社会連帯を重視する。この背景にはカトリック的な連帯経済の考え方の伝統があろう。子育ては親の責任と見なすのではなく、社会的協働としての子育てを重視する。したがって、児童虐待の認定をもって家族に介入する児童福祉ではなく、子どもの貧困や児童虐待、そして10代の未婚の母を生み出さないようより普遍主義的な家族政策を探ろうとする。ドイツでは代替的ケアにおいて里親委託と施設保護はほぼ半々であり、1960年代以降の自由主義諸国のように施設ケアが社会的に敵視されることはない。しかしながら、脱収容施設化の動きはドイツも同様であり、施設のグループホーム化、分散ホーム化が図られ現在に至っている。自治体少年局や施設職員の専門性は高く、教育と福祉を横断するソーシャルバタゴグ（社

会教育士）という有資格者によって担われる場合が多い。教育国家ドイツでは、児童福祉とは表現せず、「教育への援助」であり、児童養護施設は「教育施設」と表現されている。

子どもの貧困率では社会民主主義レジームで最も低く、自由主義レジームでは最も高く、ドイツ等の保守主義レジームでは中間的な水準である。男女の同権化という観点で見ると、ドイツではジェンダー差異が大きく、社会福祉サービスの担い手の8割は女性である。

2 ドイツにおける家族政策と児童福祉との関係

ところで、アンデルセンの福祉レジーム論の限界は、各国の固有の歴史や文化への考察と、各国内の社会政策ないし家族政策をめぐる権力構造の考察が不十分なことであろう。家族政策と要保護児童対策を中心とする児童福祉とはどう関係するのか、という問題もある。両者の関係は完全に整合的に捉えることはできないだろう。社会政策や家族政策は政権交代によって大きく変化するのに対し、児童福祉の展開には相対的に固有の文脈があり、脱収容施設化やアイデンティティ保障の問題、そして児童虐待への対応の変化は政権交代のみでは説明はできない。

例えば、イギリスの場合、1963年児童青少年法は、自治体児童部と親とのパートナーシップを強調するものであった。しかし1973年の自治体関与の下で虐待死を防げなかったマリア・コルエル事件を契機に、イギリスの児童福祉のあり方は、行政機関による介入の強化と里親の監護権の強化へと大きく転じた。それは1979年のサッチャー政権の誕生による新自由主義的政策転換に先行していた。サッチャー政権の下で、福祉サービスの市場化が進み、子どもの貧困率は3倍に拡大した。1997年ブレア政権が誕生し、労働党が政権を18年ぶりに取り戻すと、子どもの貧困を一掃することを宣言し、その結果子どもの貧困率は15%から11%程度に低下した。こうした変化に先行して、1989年児童法は、1980年前後の介入と親権制限への急傾斜への修正であり、1963年児童青少年法の内容への回帰とも言われている。しかし、こうし

た変化は、ブレア政権の誕生に先行していた。1989年法の背景には、性的虐待問題が社会的に注目され、自治体社会サービス部による一時保護権の濫用と言える事態が社会問題化したという経緯があった。

ドイツの場合、家族政策の考え方はキリスト教民主同盟と社会民主党で大きく異なっている。したがって政権交代が家族政策の変化に直接つながってきた経緯がある。その中心的論点は男女の役割分業的な家族を社会的に支援することになる児童控除か、それとも子どもの貧困を改善し、男女の同権化を導く児童手当か、をめぐるのであった。キリスト教民主同盟は児童控除を、社会民主党は児童手当を主張してきたのである。1969年の社会民主党・自由民主党への政権交代は、児童控除と児童手当との児童手当制度への一本化を実現させた。しかし、1982年キリスト教民主同盟が政権に復帰すると、児童控除を復活させた。両政党間におけるこうした対立は、保育政策をめぐると対立に通じている。キリスト教民主同盟は保育政策に消極的であるのに対し社会民主党は積極的である。

1998年、社会民主党のシュレーダー政権が誕生すると、ナチ時代の全体主義を想起させるとしてタブー視されてきた少子化問題もさすがに議論されるようになり、ジェンダー差異を克服するような家族政策への転換が目指され現在に至っている。その代表が、それまでの育児休業制度に代わって2007年に導入された両親手当制度である。これは北欧の制度に倣うものであって、父親の育児休業取得を促す制度であった。すなわち、子どもの親に14カ月の親時間とそれ以前の所得の3分の2を保障することを定めた。母親だけでは14カ月の親時間は取得できない。14カ月の親時間を取得するためには、父親が2カ月の親時間を取得しなければならないことにしたのである。この結果、父親の親時間、つまり育児休業の取得率は、従来の数パーセントから2009年には20%を超えるまでになった(魚住2012b:90)。またシュレー

ダー政権の下で保育政策が強化され、学童保育や、全日学校の普及³⁾が図られている。しかしながら、そうした改革に対しては依然として保守主義的な政治勢力の抵抗が根強い、というところにドイツの保守主義レジームの特徴がある。

このような家族政策の展開と推移の中で、要保護児童対策を中心とする児童福祉とその展開には相対的な独立性ないし固有性があったと言えよう。ドイツにおける社会福祉施設の8割程度は、ディアコニーやカリタスの二つのキリスト教団体によって担われてきた伝統があり、「民間優位の原則」「補完性の原理」が児童・青少年援助法にも明記され、強調されている。こうした固有の伝統を支えるのは、8,200万の人口のうち、依然として5,000万人がクリスチャンであり、教会税を負担しているという事実であろう。

しかしながら、児童福祉の方法や資格に目を向けると、イギリスと大陸諸国の間に相互の影響作用は高まっていることが確認できる。1990年の児童・青少年援助法は、キリスト教民主同盟の、つまり保守政権下で成立したものであり、「民間優位の原則」を強調してはいるが、意味内容は大きく変化している。これまでの保守的で管理主義的な児童福祉のあり方を改め、自治体少年局の支援的役割を拡充させるものであった。キリスト教民間団体は教会支配の伝統から最終的に脱却し、自治体少年局との協働の道へと大きく方向転換することになった。また、同法は、1989年に採択された児童の権利条約の精神を反映させ、子どもの参加権を明記するものであった(KJHG第8条)。本法はまた、1960年代以降の脱収容施設化運動を反映させるものであり、民法改正と併せアイデンティティの保障を強調する方向への改革であったと言えよう。

さらには、経済のグローバル化の中で移民の増加、深刻化する児童虐待問題への注目は国際的潮流であろう。ドイツでも2000年代になって児童虐待問題が注目されるようになり、2004年法改正(KJHG第8条aの新設と第42条の改正)に至ったこ

³⁾ ドイツの小学校等では、午前で授業は終わり、家庭での自己学習が奨励されてきた伝統がある。そこで、週2日程度授業を午後5時頃まで延長する終日学校が広がってきている。

とは既に触れた。ドイツでは児童虐待問題に対応する特別立法は依然として存在しないが、そうした動き（児童保護法案）があることも確かである。しかしながら社会民主党の反対もあり実現していない（戸田2010参照）。親（配慮権者）と少年局とのパートナーシップ、子育ての社会的協働を基調とする児童・青少年援助法の精神において、通告を通じた介入、親権の制限を規定する児童虐待防止のための特別立法を持ち込むことへの懸念、抵抗、迷いがあると推察される。それは家族政策の自由主義的な方向転換を意味するだろうからである。

3 日本の場合

国際比較から示唆を得ようとするなら、国際比較の中で日本の家族政策や児童福祉の特徴は如何に捉えられるのか、そもそもアンデルセンの福祉レジームの観点で日本を説明できるのか、という問題を回避することはできない。戦後GHQの指導もあり、労働者の労働組合への組織化が急速に進んだ。しかしながら、労働組合は企業を越えた労働者の連帯、社員と請負・臨時工の垣根を越えた労働組合への組織化という方向を実現させず、労使一体的な企業別労働組合となり、請負・臨時工はそこから排除された。1960年代以降、企業家族主義的なレジームが出来、そこで男女役割分業的な価値が形成され、専業主婦世帯をモデルとした税制（扶養控除）と社会保険制度（1986年の制度改正により妻は収入130万円まで社会保険料の負担なく、夫の社会保険に参入されることになった。ただし、2017年若干修正された。）が企業家族主義を補強することになり、結果として母子家庭に貧困が集中する構造が出来あがった。企業家族主義が生む年功賃金は、子育て費用を賃金に組み込む考え方であり、個別企業の枠を超えた社会連帯によって子育て費用を社会的に負担しようとする児童手当制度とは、その精神において合致しない。日本の社会制度が企業的包摂を導く結果として、子育ての社会的協働化が制度的に大きく制約されてしまっている。以上、日本はアンデルセンの3つの類型に当てはめて理解することはできな

い、排除と分断を内包した企業家族主義ということになる。

しかし、経済のグローバル化への対応として、1990年代からの日本は新自由主義的な規制緩和策へと転じ、企業家族主義は後退し、非正規雇用問題が深刻化し、少子化傾向の中で、子どもの貧困率は急速に拡大した。そうした中で児童福祉は子育ての社会的協働化という方向ではなく、児童虐待問題へと焦点化し、通告と介入と親権の制限へと大きく傾斜してきている。日独比較から見た、また、福祉レジーム論を視野に入れながらの日本の諸課題への言及は、IVで改めて行うことにしたい。

III 2004年の法改正を含む児童・青少年援助法の内容と要保護児童対策について

1 1990年児童・青少年援助法成立の意義

ドイツにおける要保護児童対策は、1990年（施行は1991年）の児童・青少年援助法（KJHG）によって大きく変化した。それは非行児童処遇における管理的な要保護児童対策と子育て支援との分断を取り払い、「青少年援助」ないし「教育への援助」を子育ての社会的協働として一貫させる改正であったと言えよう。この前提には既に指摘したように、1979年の「親の配慮の法に関する新規定のための法律」（以下「新親子法」と表記）によって、従来の親の子への支配権という意味である「親権」概念が放棄され、「配慮権者」という概念に置き換えられたことがある。子どもを適切に養育するための配慮への義務を負う親＝配慮権者であればこそ、必要な社会的支援があれば請求する権利があり、また義務を負うのである。親と自治体少年局の関係はパートナーシップであり、協働の関係である。したがって、例えば、第三者の発見や要請を契機に親が社会的支援を受けることになっても、親は自らの手で改めて必要な社会的支援を申請することになる。そして、危険の評価や援助計画に参加する権利と義務を負うのである。もし、親がそうした協働を拒絶するなら、家庭裁判所の判断が求められることになる。こうして、

要保護児童対策が、新たな児童・青少年援助法の制定を通じて、社会的協働と支援へと方向を転じたのは、任意的な相談事業の限界を明確に意識し、それが可能でない場合には家庭裁判所の協働への参画を求める、という構造を明確にすればこそであった。家庭裁判所との協働は、そのまま親が援助計画に参加しないことを意味するわけではない。民法は親権制限の多様なレベルを用意しており、民法には比例原則と呼ばれる、できるだけ制限の度合の少ない支援を優先する原理がある。裁判所との協働、親権の法的制限は、そのまま親の援助計画への参加権の否定とはならないのである。また、ドイツの家庭裁判所には日本のような調査官制度はないが、少年局と協議し、支援内容にまで踏み込むのである。ドイツの要保護児童対策の原則は、介入より援助を優先することにある。

2 青少年援助の体系

ドイツの青少年援助の体系は、KJHG第1章総則第2条の(2)と(3)で示されている。第2条の(2)は、以下の6項目からなっている、①青少年活動等への支援(社会教育)、②家庭での教育への助成、③保育所や学童保育等のデイ・サービス、④教育への援助(里親委託や施設保護等の代替的ケアがここに含まれる)、⑤情緒障害のある児童・青少年への援助、⑥若い成人への支援とアフターケアである。以上、日本で言う社会教育活動を含み、かつ、支援的、補完的、代替的児童福祉サービスの連続性とアフターケアが体系的に示されている。

KJHG第7条が概念の定義であるが、児童(Kind)は14歳未満、青少年(Jugendlicher)は14歳から18歳までの者と定義されている。18歳から27歳未満は「若い成人」として定義されている。こうして青少年援助の対象年齢が27歳までであることが、その社会的支援の体系の中にアフターケアを明確に位置づけることを可能にさせている。

第2条(3)は、もっぱら要保護児童対策において、必要となった場合の家庭裁判所との協働に関する規定になっている。

3 民間優位の原則

民間優位の原則を理解するためには、歴史的経緯への理解が欠かせない。ドイツの社会福祉施設実践の8割は、ディアコニー(ドイツ・プロテスタント教会の社会福祉活動ないしそれを行う事業団)とカトリック教会のカリタスによって担われている。ディアコニーのルーツは、ドイツにおいて「教護の父」と呼ばれているヨハン・ヒンリッヒ・ヴィヘルン(1808-1881)が、1833年、ハンブルクに、ラウエハウスを創設し、また職員養成所としてブリュダーハウスを開設したことに求められる。その後、カトリック教会はこうしたプロテスタント教会による活動の組織化に刺激され、ドイツ・カリタスを組織していった。

さて、「民間優位の原則」ないし「補完性の原理」は、KJHG総則第3条及び第4条で以下のように明確に示されている。第3条：民間・公的青少年援助、には以下のようにある。第3条(1)青少年援助は、さまざまな価値志向を持つ担い手による多様性と、内容、方法、活動形態の多様性という特徴がある。(2)青少年援助の事業は、民間の青少年援助の担い手と公的青少年援助の担い手によって行われる。(以下略)

第4条：公的青少年援助と民間青少年援助の協力、では以下のようにある。第4条(1)公的青少年援助は、若者とその家族の福祉のために、民間青少年援助とパートナーシップ的に協働する。その際、民間青少年援助の自立性を、それらの課題の目標設定と実施において、ならびにそれらの組織構造の形成において尊重しなければならない。第4条(2)民間青少年援助の認可団体によって適切な施設、業務、催し物が行われ、あるいは適切に作られるなら、公的青少年援助は自らの取組みを見合わせるものとする。

以上のように例えば、キリスト教団体等による施設がその地域で存在し、適切に事業を行われているのであれば、その地域で公的事業を起こすことは見合わされることになるのである。公権力による民間事業への財政負担は、決して民間団体の価値多様性への制約であってはならないとされる。なお、KJHG第5条：青少年援助の担い手、協

働、全体責任、において改めて民間青少年援助との協働が強調されている。

4 福祉の危険への評価と援助計画への子どもの参加権

KJHG第8条：児童・青少年の参加、は子どもの意志決定に関わる手続きへの子どもの参加権を規定した児童の権利条約を受けたものであり、以下のようにある。第8条(1)児童・青少年は、その発達段階に応じて、公的青少年援助のすべての関係する決定に参加しうる。彼らは、適切な方法で、行政手続き及び家庭裁判と行政裁判の手続きにおける自らの権利について示される。第8条(3)児童・青少年は、相談が緊急かつ対立状況によって必要となり、監護権者への伝達により相談目的が損なわれる場合には、監護権者に知られることなく、相談できる。

以上、親との葛藤状態に置かれている場合等、子どもは親に知られることなく支援を民間団体等に申し出る権利があることが明記されているのである。第36条：協働、援助計画、では援助計画への子どもの参加が明記されている。

ところで、2000年代になってドイツにおいても児童虐待問題が深刻な社会問題として浮上し、2004年のKJHGの改正によって緊急一時保護の規定が新たに設けられることになった。すなわち第8条a：子どもの福祉の危機の下での保護委託、が新設され、第42条：児童と青少年の保護の引き受け、が旧第43条と統合され、修正成立することになった。以下、新設された第8条aの一部を紹介する。

(1) 少年局は、児童ないし青少年の福祉に危険があるという重要な根拠が知らされるなら、効果が見込まれるいくつかの専門家たちとともに、危険を評価しなければならない。(一部略)少年局は養育権者(筆者注：ここに里親や民間施設が含まれることになる)及び児童ないし青少年を危険の評価に参加させなければならない。(一部略)少年局は、危険の回避のために、適当で必要な援助

の認可権を有する。少年局は、その認可権を養育権者に移譲することができる。

(2) 少年局は、家庭裁判所に対し、必要に応じて積極的行動を採る。(一部略)一つの緊急な危険が存続し、また、裁判所の決定を待つことができないなら、少年局は、その児童及び青少年を緊急一時保護する義務を負う。

(4)の3. 養育権者及び児童ないし青少年は、危険の評価に参加させられることになる。

また、修正された第42条：児童及び青少年の保護の引き受け、には以下のようにある⁴⁾。

(1) 少年局は、以下のような場合において、その児童及び青少年に対し、その緊急一時保護を引き受ける権限を持ちかつ義務を負っている。すなわち

1. その児童及び青少年が保護を求めてきたとき、または、
2. ある緊急の危険が、その児童及び青少年への保護措置を要請し、かつ
 - a) 配慮権者が、(それに対し)異議を唱えない場合に、または
 - b) 家庭裁判所の決定が、すみやかに下されない場合に、または
3. 外国人の児童ないし青少年が、付添い人なしにドイツに入国し、かつ配慮権者も養育権者も国内に滞在していない場合に。

この(少年局の)緊急一時保護措置は、次の権限を含んでいる。すなわち、適当な人物の下に、あるいは適当な施設や、ほかの居住形態に、当面の間収容する権限である。

(2) 少年局は、緊急一時保護の状態にある間に、緊急一時保護された事情について、児童なし青少年と一緒に解明し、援助と支援の可能性を指摘しなければならない。児童及び青少年には、信頼できる人物に連絡を採る即時の機会が与えられなくてはならない。

(3) 少年局は(1)の1. 2. の場合に、配慮権者または養育権者に緊急一時保護につて即時に通知し、かつこれらの者と一緒に危険を評価しなけれ

⁴⁾ 鈴木博人(2007)は、2004年の法改正の新旧対象表を示し、改正内容を詳述している。

ばならない。

配慮権者や養育権者が緊急一時保護に異議を唱える場合には、少年局は即時に以下のことを行わなければならない。

1. 少年局の評価によると子どもの福祉への危険が存在せず、または配慮権者や養育権者が危険を避ける準備ができており、またはそうできる状態にある場合には、児童及び青少年は配慮権者や養育権者に引き渡すこと。もしくは
2. 児童及び青少年の福祉のために必要な措置について、家庭裁判所の判断を引き出すこと。

以上のように、児童・青少年は、その「福祉の危険」への評価に参加し、かつ「援助計画」に参加する。緊急一時保護において、親（配慮権者）が異議を唱える場合、少年局は家庭裁判所の判断を求めなければならない。家庭裁判所は親に直接会い、民法第1666条と1666条a等で設けられた多様なレベルの親の配慮権制限を比例原則（相当性の原理）から判断することになる。しかし、そうした場合でも親は可能な限り、リスク評価と援助計画へ参加し協働する義務と権利は依然として残るとされるのである。また、民間団体は緊急一時保護やリスク評価において協働することになる。

5 代替的ケアとその原則

児童・青少年の代替的ケアを中心とする、いわゆる要保護児童対策は、KJHG第2章の第4節第27条：教育への援助、として規定されている。第27条(1)は親（配慮権者）の教育への請求権を、最初に規定している。里親委託に関する規定は第33条であり、施設保護についての規定は第34条にある。ドイツでは児童養護施設は「施設教育」と表現されている。第34条には以下のようにあり、それは代替的ケアの原則を明記した内容になっている。

施設教育は、児童ないし青少年の年齢と発達段階及び出生家族の教育条件の改善の可能性に対応

して、以下のように実施されるべきである。すなわち、

- ・出生家族への帰還を達成するように試みること。
- ・あるいは、ほかの家庭（筆者注：ここに里親や養子縁組が含まれる）での教育を準備すること。
- ・あるいは、より長期にわたる居住形態を提起し、自立した生活が営めるように準備すること、である。青年は、職業訓練と就業、及び一般的生活指導の問題において助言され支援されることになる。

以上の内容を自由主義レジームのアメリカ等のパーマネンシー計画と比較すると以下の2点で相違がある。パーマネンシー計画における代替的ケアの優先順位は養子縁組であり、里親委託をパーマネンシー実現のための一時的手段と見る。しかし、ドイツにおける代替的ケアの優先順位は、「その他の家庭」であって、養子縁組を優先させているわけではなく、長期の里親委託がある。今一つの違いは、ドイツではソーシャル・ペタゴジーの伝統があり、施設ケアに集団を活用した教育的意味を見出しているが、アメリカ等にはそうした考え方の伝統はないことである。

なお、現在、ドイツの教育施設（児童養護施設）は、グループホーム化され、分散ホーム化されている。また、緊急一時保護専用のグループホームが用意され、さらに若年の不安定な出産直後の母と子のためのホームが用意されている。入所児童の多くは3カ月以内の危機介入であり、次いでアセスメントを目的とする一時保護である。しかし、その一方で自宅に戻ることもできず、里親委託も適当でないと言われた年長の青少年のための比較的長期を見通した自立生活準備のためのグループホームがある⁵⁾。

ドイツにおいては通常少年局には一時保護所はないので、緊急一時保護や危険の評価における民間施設の役割と責任は大きい。緊急一時保護における里親委託の割合は1割程度である。施設は年

⁵⁾ 例えば、ドイツのノストライン・ヴェストファーレン州のカトリック施設「セント・ヨーゼフ・デューレン」(1855年創立)は130人規模であるが、目的、機能別に分化された15のグループホームからなっている。詳細は細井(2016b)を参照されたい。

齢（14歳前後で分けるのが通例）や目的、意図に応じてグループ化されており、問題行動が激しく通常のグループホームでの対応が困難な児童・青少年に対しては第35条：集中的社会教育的個別の処遇、が用意される。さらに近年では、心的外傷を受けた児童・青少年を保護するグループホームでトラウマ・ベタゴジーの実践が展開され、そのための研修・資格制度が出来ている。また、旧東ドイツに比較して旧西ドイツでは、シリア難民児童の受け入れに積極的であるという印象を受ける。

IV 日独比較から見た日本の家族政策と児童福祉の諸課題

1 親権概念と親の参加権

これまで里親・養子縁組制度や児童虐待への取組みに関する日独の比較法学的研究において、既に日本の児童福祉法ないし児童福祉制度の課題のいくつかが指摘されてきた。例えば、鈴木博人は、2004年の児童福祉法等の改正が、「虐待の予防から、保護児童の自立支援、虐待した親への指導という、予防から介入、介入後の支援まで切れ目のない施策」への志向であったのに対し、2007年の児童福祉法等の改正が、「児童の安全確認等のための立入調査等の強化、保護者に対する面会・通信等の制限の強化等を図る」（鈴木2007：59-60）施策への変更であったこと、しかしながら「親の権利について見ると、十分に議論されず、親の権利という概念は特に意識されずに、日本では親権が強すぎるので、その親権をいかに制限するかという議論が強かった」（鈴木2007：60）ことを問題視する。

その後、2011年民法が改正され、親権概念が若干手直しされ、親権停止の新たな規定（834条の2）が設けられ、それに伴い児童福祉法も改正された。この改正は、親権をいかに制限するか、という観点での改正であったことは明白である。そして2016年の改正で、ようやく児童福祉法成立時の第1条以下の総則が改められ、児童の権利条約の精神を明記したとはいえ、措置の決定手続き等へ

の子どもの参加権の明記ではなかった。否それ以前の問題として、親の社会的支援への請求権、措置決定手続きへの親の参加権等の規定がそもそも児童福祉法上ないのである。日本の要保護児童対策において、親は依然として指導の対象であり、児童相談所が行う親子分離の措置決定手続きにおいては、親の同意確認のみで足りるとされている（児童福祉法第27条第4項）。

この点、ドイツの場合では、「両親は、家庭内での教育の一般助成が給付されなくてはならない（KJHG, 第16条（1）」、あるいは、「親がその子どもの発達のための援助が必要な場合、社会的支援への請求権を有す（第27条（1）」というような親の権利を明記した条文がある。さらに、危険の評価（8条a）や援助計画（第36条）という項目があり、そこにおける親と子どもの参加権が明記されている。

こうした日独の相違の背景には、親権概念の問題があろう。ドイツでは民法が戦後大きく改正され、とりわけ1979年の新親子法によって、親の子への支配権としての「親権」概念は放棄され、親の子への義務、配慮として「配慮権者」という概念に置き換わった。1990年の児童・青少年援助法の前提に、1979年新親子法があったのである。これとは対照的に日本では、1947年の児童福祉法の制定、その後の1994年の児童の権利条約の批准、さらに2000年の児童虐待防止法の制定にかかわらず、戦前に制定された民法上の親権概念は何ら変更されず、父権主義的な懲戒権の規定も残ったままであった。2011年の民法改正で、「子の利益」という文言を挿入するという若干の親権概念等の変更があったと言え、親権概念そのものの見直しと言えるものではなく（820条）、懲戒権も維持されたまま現在に至っている（822条）。

2 里親委託、養子縁組、施設保護

鈴木博人は、里親制度に関して日独の比較法学的な研究を行っている。ドイツにおいて民法上里親・里子に関する規定が設けられたのは1979年の新親子法においてであり、私的な里親・里子関係にも少年局による公的な監督が行われているこ

と、そして長期の里親委託においては、親（配慮権者）、里親、後見人ないし保佐人（実質少年局）との間で養育契約が締結されなければならないとされている。鈴木は、ドイツでは親（配慮権者）の権限との関係で里親の権限がどこまで及ぶかを明確にした上で里親支援策を策定しているのに対し、日本では児童福祉法上も、民法上もそうした規定が不在であると指摘している（鈴木2004：119）。ドイツでは、親権の制約の仕方は多様であり、また段階的である。しかしながら、日本の場合、2011年の民法改正で新たな親権の一時停止が規定されたが、それは包括的な親権の一時停止であって、里親委託における実親と里親との権限関係を配慮した内容にはなっていない。

高橋由紀子は、未成年養子制度について日独の比較法学的研究を行っている。ドイツでは1976年に養子法が抜本改正され、それに伴い養子縁組幹旋法も改正された。1990年の児童・青少年援助法の制定において、養子縁組幹旋法はそこに吸収されるはずであったが、実現されず養子縁組幹旋法は現在も残っているという（高橋2001：245）。高橋は、ドイツでは「養子縁組の幹旋を国家の任務ととらえ、社会法の領域でのサービスと位置づけている」のに対し、日本では「特別養子制度が導入された際も、中間試案では養子縁組幹旋の前置について議論されたものの、結局、養子縁組の幹旋に関しては何の法規定もおかれなかった。そのため、現在に至るまで民間における幹旋ばかりでなく、公的な機関が幹旋する場合も明確な養子縁

組幹旋についてのガイドラインが日本では示されていないのである」（高橋2001：259）と結論づけている。2016年の児童福祉法改正で、ようやく養子縁組は児童福祉サービスの一環であると位置づけられた。しかしながらその改正は、養子縁組を国家の任務とするという考え方への転換を意味していない。

児童虐待や里親・養子縁組制度の分野と比較して、施設ケアやアフターケアに関する日独比較研究はほとんどないが、日本の児童福祉諸制度が枠組みなき諸制度であるという課題は、この領域でもそのまま当てはまろう。一時保護にせよ施設保護にせよ目的別に機能分化されるということがなく、アフターケアについては理念として強調されているが、児童福祉法上、子どもの援助計画への参加権、協働による援助計画の規定がない。したがって、措置の解除時に求められるはずの、児童相談所、市町村、施設、里親等の関係者が親と子どもの参加を得てアフターケア計画を立て、それぞれの役割を確認するというような協働による手続き規定が欠けている⁹。

3 一時保護

ところで、日本の児童福祉制度で深刻な問題なのは、児童相談所に併設された一時保護所における子どもの自由権の過剰な制約の問題であろう（慎2017、参照）。そもそもドイツを含む諸外国において行政機関内に一時保護施設を併設するというのは例外的である。日本の場合、1933年の少年

⁹ 2017年8月2日、新たな社会的養育の在り方に関する検討会「新しい社会的養育ビジョン（以下、「ビジョン」と表記）」が発表された。そこに「自立支援は当事者の参画と協働を基本原則とする」（p.44）とある。また、ニーズアセスメントに基づく、一律でないサービス費用保障の導入など、これまでにない注目すべき改革と方向性を示している。それは児童福祉法の抜本改革を要請させるはずである。「養育プラン」ではなく、ニーズアセスメントに基づく親への支援を含む「援助計画」でなければならない。それへの親及び子どもの参加権が明記されなければならない。在宅での親支援、里親支援のために、児童福祉司による指導措置あるいは市町村への指導措置委託という、措置制度の考え方を拡大することは、親の社会的支援への請求権、親の「援助計画」への参加権という考え方と両立しない。

また、「ビジョン」は、母子世帯に貧困を構造的に集中させてしまっている社会移転の在り方の問題への言及がないまま、アメリカのパーマネンシー計画の考え方を形式的に移入している。代替的ケアとしての長期の施設保護を例外視するが、欧米に見られない住み込み、ないしそれに準じる労働形態の施設職員と子どもとのベタゴージュッシュな関係性への注目が無い。総じて「ビジョン」は、新自由主義的であり、日本固有の歴史と文化への考察や多様な価値の尊重への言及がなく、かつ、脱商品化と脱家族主義化に向けた社会的正義の構想を欠いていると言わなければならない。

教護法の制定時に少年教護施設に一時保護施設が併設され、それが戦後児童相談所に引き継がれたという特殊な経緯がある。現在の日本の児童福祉制度では職権による一時保護は2カ月まで認められ、施設された一時保護施設に、実質上長期にわたって子どもを収容しても法令違反とはされていない。管理的な非行児童処遇の歴史的遺産が現在も継承されていると言わなければならない。この点、ドイツの1990年の児童・青少年援助法は管理的な児童福祉制度に終止符を打ったのであり、緊急一時保護期間中における裁判手続きによらない自由の剥奪は厳しく制限され、その子ども本人または第三者の身体ないし生命の危険がある場合のみ、48時間以内で認められるのみである（KJHG第42条（5））。

そもそも、一時保護の位置づけが日独では異なっている。ドイツでは、援助計画策定までの緊急一時保護であり、通常1週間程度であり、かつ、民間の教育施設（日本の児童養護施設）等に設けられた一時保護ホームで保護されるのが通例であり、その場合、アセスメント機能が少年局から民間団体に移譲される。

ところが、日本の場合には、市町村や民間団体等との協働によるリスク評価の手続き規定がなく、児童相談所内の援助方針会議で職権一時保護が決定され、措置内容の決定まで子どもは一時保護されることになる。もし、措置委託先が見つからない場合一時保護が延長されることになる。民間施設への一時保護委託という制度はある。しかし、それは児童相談所のアセスメント機能を民間団体に移譲することを意味していない。したがって、アセスメントのためには、乳児の場合を除き一時保護委託は避けられ、原則として児童相談所

内の一時保護施設が活用されることになる⁷⁾。

以上、こうした日独の一時保護制度の在り方の差異の背景にあるのは、民間優位の原則があり、民間団体への市民の信頼度の高いドイツと官僚主義的な日本との差異であり、公私関係の根本的な差異であろう。

4 行政機関と裁判所との関係

もう一つの重要な日独の差異は、行政機関と裁判所の関係であろう。ドイツにおいて危険の評価と援助計画とその実行において公私の協働が強調されているが、行政機関と裁判所の関係も協働的である。日本の場合、児童相談所に権限が集中しており、いわば問題の抱え込み構造を生み出している。家庭裁判所の関わり方は、児童相談所からの児童福祉法第28条申請に許可を与えるといった間接的な関わり方であり、行政機関による支援内容に直接介入し、行政機関と協働する関わり方ではない。日本の要保護児童対策における裁判所の介入を回避ないし例外視する、職権による一時保護及び施設への入所等の措置制度は、過剰な管理体制と、問題の過剰な抱え込み構造を結果として生み出してきたのではないだろうか⁸⁾。

5 家族政策と秩序意識

次に、家族政策ないし社会政策を含むより広範な文脈において日独を比較し、日本のより根源的とも言えるだろう課題を示したい。アンデルセンの福祉レジーム論に従うならドイツは家族主義的な保守主義レジームの国と見なされることになる。しかし、戦後ドイツは、家族主義的で保守的なキリスト教政党に対抗して男女の同権化を求めた社会民主党の政治勢力があり、男女の同権化が

⁷⁾ ドイツの場合、施設にアセスメント機能を求めているので、前掲カトリック施設のある州の例では、2015年時点での一時保護委託費用単価は1日164ユーロ（約18,000円）である。それに対し日本の一時保護委託費の基準額は1,630円であり、ほぼ食費のみ、ということになる。「ビジョン」では、乳児院へのアセスメント機能の追加が指摘されているが（p.35）、費用単価への言及はなく、住民票や戸籍へのアクセス権等の民間団体への法的権限の移譲という問題も曖昧なままである。

⁸⁾ 「ビジョン」は、児童相談所の措置機能を前提にリーガルソーシャルワークの充実を強調する。これはドイツの児童・青少年援助法が辿った裁判所との協働の道とは逆方向であろう。「ビジョン」では、代替的ケアとして里親委託や養子縁組を強調しているが、親の協力が得られない場合を考えて、親権制限の多様な在り方を民法改正によって実現し、どう児童相談所と家庭裁判所が協働していくか、という検討にまでは至っていない。

ある程度進展してきたことも確かであろう。ドイツの家族政策ないし社会政策によって子どもの貧困率は英米の自由主義陣営の国や日本に比べるとかなり低い水準にある。それでも母子家庭に貧困が集中しがちであり、少子化が進行している点は日本に似ている。入所児童に占める母子家庭の割合も高い⁹⁾。

日本は、1960年代以降の企業福祉的な福祉国家体制が確立し、専業主婦世帯への税制、社会保険上の優遇政策が採られ、その結果として女性の非正規雇用化が正当化され、その制度的帰結として母子家庭に貧困が集中する構造になっていることは既に指摘した。日本では税と社会保険が所得の再配分として機能しておらず、子どもの貧困率は15～16%と極めて高く、ドイツの倍の水準である。日本の家族政策ないし社会政策は、企業家族主義的であり、男女の同権化を促すものになっていない。

ところで、自由主義レジームの特徴は、社会的ニーズを市場と家族で満たそうとしながら、児童虐待には親権の濫用と見て公権力が家族へ介入する点にある。日本の2007年児童福祉法等の改正は援助より介入の強調であった。この問題は、日本の2000年代以降鮮明になった新自由主義的な政策転換の文脈の中で受け止める必要がある。子育てを親の責任の問題から社会的協働へと転換させるような、言い換えれば男女同権的な自由と公正の実現のための社会政策を志向する（ドイツの社会民主党に相当するような）政治勢力が日本ではあまりに脆弱である。制度・政策はとかく利害調整的であり、男女の平等化及び子どもの貧困率低下に向けた制度・政策の抜本的改革、言い換えれば企業的包摂から社会的包摂への転換は、1960年代以降の専業主婦世帯への税制上及び社会保険上等の優遇策の結果生じた専業主婦世帯の側の既得権と、女性のパート労働に依存することによって社会保険料負担を軽減された企業経営者側に形成された既得権の両面によって大きく制約されている。

こうした多くの国民に共有されているように見える「自由と公正」という普遍的原理に開かれた制度的枠組みへの抵抗といういわば私的な政治心情は、枠組みなき日本の要保護児童対策を生み出す政治的風土であると考えられる。例えば、養子縁組を国家の任務としようとする抜本改正を児童福祉法及び民法を通じて行おうとすれば、ただちに私的な養子縁組を求める人々の私的感情からの反発を招くことだろう。

アンデルセンの脱商品化論の背景にあったのはカール・ポランニーの社会的自由論であった。ポランニーは社会的制度の枠組みは、そのあり方しだいで社会的自由を拡大もし、制約もすると指摘してきた。また、ポランニーが言うように、あらゆる社会問題は宗教問題であろう（ポランニー1975、参照）。日本の枠組みなき児童福祉制度の背景にあるのは、自由と公正に向けた社会制度的枠組みを私的自由の制約と見てしまう私的感情に制約された日本人の宗教観、世界観であろう。もしそうであるなら、日本の児童福祉の課題は、日本人の世界観の制約の克服という課題と連続していると言わなければならない。

それは、言い換えれば日本人の秩序意識に関わる問題である。西欧においてもキリスト教の保守的伝統から未婚の母への社会的偏見が強かった。それがイギリスにおける1967年まで続いた海外児童移民問題の背景であった。それは未婚の母と子への社会的制裁であり、アイデンティティの否定であった。その反省から1990年代以降西欧の児童福祉の原理が大きく転換され、アイデンティティの保障がその原理になっている。ドイツにおける里親制度や養子縁組制度もこの流れの中にあると言えよう。貧困で社会的に孤立した未婚の母と子を分離し、子を養子縁組に導くという時代は既に過去のものとなっている。ドイツの施設を訪問して気付かされることは、そこに赤ちゃんと10代の母親がいることである。その10代の母親の就学を保障しようとしている事実である¹⁰⁾。

しかし、日本ではどうだろうか。乳児院への乳

⁹⁾ 前掲、カトリック施設の場合、入所児童の48%が母子家庭である。

児の措置による親子分離と母親への就労支援が強調される。こうした事実が問題視されることなく、児童虐待への着目、介入と分離と親権制限の強化という文脈の延長で2016年児童福祉法が改正され、養子縁組が社会的養護の概念に追加されることになった。が、アイデンティティを保障するための実親、里親ないし養親、里子ないし養子、児童相談所、家庭裁判所等による協働の枠組みは作られてはいる。当然それはケア記録の保管義務と開示規定と連動する（記録の保管はドイツでは60年、イギリスでは75～100年である）。こうした日本の要保護児童対策の在り方の問題を克服するために必要なのは、時代錯誤的な暗黙の社会的制裁の精神の残存や、実親や児童相談所等との社会的協働の志向を欠く養親候補者の精神の残存に対し、率直に対峙しようとする開かれた公共的議論であろう。

6 自治体担当職員の資格制度

最後に、専門職養成教育における国際比較から日本の課題を取り上げたい。西欧におけるソーシャルワーカー等の養成教育における実習期間は、例えばイギリスでは、前半90日、後半120日程度である。ほとんどの学生が自治体社会サービス部で実習し、ほとんどの卒業生がその職員になっている。それに対し施設職員の有資格率は低い。ドイツの場合、自治体少年局の職員は専門職またはそれに相当する経験を有する者でなければならないと法律（KJHG第72条）で明確に規定されており、ほとんどは社会教育士（ソーシャルペダゴグ）かソーシャルワーカーの専門資格を有している。施設職員の場合には、その半分は保育士（エアツィアー、教育士と訳すべきかもしれない）で、残りの半分は社会教育士ないしソーシャルワーカー等である。保育士の場合、3年課程で最初6カ月は実習、最後の6カ月は職業実習で、職業実習では職員の7割程度の給与が保障されての実習で、准職員扱いである。また、現在ヨーロッパ諸国では、EUの統一基準化が進み、ソーシャル

ワーカー養成を含む専門職養成教育では3年の学士課程で、100日程度の実習が最低基準になっているようである。

日本の場合はどうであろうか。社会福祉士という国家資格制度ができながら、児童相談所等の担当職員の有資格率は低いままである。大学等での専門教育が重視されながら、職場では職業的アイデンティティの保障という考え方は弱いままである。国家資格制度が出来ながら、児童相談所や市町村の担当職員は、ソーシャルワーカー等の有資格者でなければならないことを自治体に義務づける法規定は日本には実質上存在していないのである。さらに、その資格を得るための実習期間はわずかに4週間、23日間である。児童相談所等の行政機関での実習では、守秘義務を名目に、実践的な実習教育がなされているとは言えない。こうして人材養成や資格制度の領域における枠組みなき制度が温存されたままで、行政機関による親権の制限が正当化され、強化されているのである。こうした日本の課題もまた、民主国家においては主権者たる国民一人ひとりに突きつけられた課題であり、公共的議論こそ要請されよう。

文献

- 原俊彦（2008）「ドイツの少子化と家族政策の転換」『人口学研究』42, pp.41-55。
 Horst Marburger（2014）SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe Vorschriften und Verordnungen Mit praxisorientierter Einführung: Walhalla Fachverlag, Regensburg.
 細井勇（2016a）「ソーシャル・ペダゴジーと児童養護施設—福祉レジームの視点からの国際比較研究—」『福岡県立大学人間社会学部紀要』24-2, pp.1-21。
 ———（2016b）「ドイツの児童福祉と日本の児童福祉—ドイツ児童・青少年援助法と児童福祉施設—」『福岡県立大学人間社会学部紀要』25-1, pp.1-21。
 ———（2017）「正義と自由としての社会福祉—『商品化』論と『脱商品化』論の関係—」『福岡県立大学人間社会学部紀要』25-2, pp.1-20。
 生田周二、大串隆吉、吉岡真佐樹（2011）『青少年育成・援助と教育—ドイツ社会教育の歴史、活動、専門性に学ぶ』有信堂。
 岩志和一郎（2011）「子の利益保護のための親権の制限と児童福祉の連携—ドイツ法を参考にして」『法律

¹⁰⁾ この法的根拠はKJHG第27条(4) 児童あるいは青少年が、施設あるいは扶養家族における居住期間中に、子どもの母親となった場合、教育への援助は、この子どもの扶養と教育の支援を包括する、である。

- 時報』83-12, pp.18-23。
- ジューン・ソブン (2007) 「先進国の児童養護制度—里親と養子縁組の比較研究から学ぶこと—」『新しい家族』50, pp.98-118。
- カール・ポラニー著, 吉沢英成, 野口建彦, 長尾史郎, 杉村芳美訳 (1975) 『大転換—市場社会の形成と崩壊—』東洋経済新報社。
- Katholisches Kinderheim St.Josef Duren (2015) 160Jahre Vom Waisenhaus zum Kinderheim.
- 川越修 (2006) 「20世紀後半のドイツにおける家族政策の展開—現代社会の歴史的比較研究に向けて—」『社会経済視学』71-6, pp.95-102。
- 丸岡桂子 (2009) 「ドイツにおける子ども虐待に関する保護制度・ソーシャルワーカーの刑事事件・法改正について」奈良女子大学大学院人間文化研究科『人間文化研究科年報』24, pp.225-238。
- 本沢巳代子 (1988) 「西ドイツにおける最近の家族政策の動向」『大阪府立大学経済研究』33-2, pp.253-274。
- 西谷祐子 (2010a) 「ドイツにおける児童虐待への対応と親権制度 (1)」『民商法雑誌』141-6, pp.545-580。
- (2010b) 「ドイツにおける児童虐待への対応と親権制度 (2・完)」『民商法雑誌』142-1, pp.1-56。
- Petrie, P., Boddy, J., Cameron, C., Wigfall, V. & Simon, A. (2006): Working with Children in Care: European Perspectives. Maidenhead: Open University Press.
- 斎藤純子 (2012) 「ドイツにおける子どもの貧困」『大原社会問題研究所雑誌』649, pp.16-29。
- 佐藤和英 (2003) 「ドイツにおける『児童虐待』に関わる家庭裁判所の手続及び少年局の活動について」『ケース研究』277, pp.179-189。
- 慎泰俊 (2017) 『ルポ児童相談所—一時保護所から考える子ども支援』ちくま新書。
- 鈴木博人 (2004) 「ドイツの里親制度 (II) —里親委託の法的根拠概念—」湯沢雍彦編『里親制度の国際比較』, pp.108-122, ミネルヴァ書房。
- (2007) 「児童虐待事例における一時保護制度と強制立入制度—日本法とドイツ法の比較法学的考察—」『中央ロー・ジャーナル』4-3, pp.59-77。
- 高橋由紀子 (2001) 「ドイツの未成年養子制度」養子と里親を考える会編『養子と里親—日本・外国の未成年養子制度と斡旋問題—』, pp.235-260, 日本加除出版株式会社。
- (2004a) 「ドイツの里親制度 (1) —少年援助法制の展開と社会の変化とともに—」湯沢雍彦編『里親制度の国際比較』, pp.88-107, ミネルヴァ書房。
- (2004b) 「ドイツの里親制度—児童虐待との関係から—」『新しい家族』44, pp.20-35。
- (2007) 「諸外国の養子縁組斡旋制度とその実態—ドイツの養子縁組斡旋事業の制度と実態—」『新しい家族』50, pp.49-56。
- 戸田典子 (2010) 「海外法律情報ドイツ—児童虐待の防止のために—」『ジュリスト』1402, p.73。
- 魚住明代 (2012a) 「各国の福祉事情—家族政策のパラダイム転換—ドイツの変革①」『月刊福祉』2月号, pp.88-91。
- (2012b) 「各国の福祉事情—家族政策のパラダイム転換—ドイツの変革②」『月刊福祉』3号, pp.88-91。
- (2012c) 「各国の福祉事情—家族政策のパラダイム転換—ドイツの変革③」『月刊福祉』4月号, pp.88-91。
- 和田美智代 (2004) 「ドイツにおける『親権』の最近の動向—懲戒権と児童虐待の視点から—」『法政論叢』40-2, pp.182-191。
- 油木理子 (2002) 「ドイツにおける仕事と家庭の両立策—シュレラー政権にみる『ジェンダーの主流化』の試み—」『川村学園女子大学研究紀要』13-2, pp.141-158。

(ほそい・いさむ)

Family Policy and Alternative Care of Children in Germany: from the International Point of View

Isamu HOSOI*

Abstract

First, this paper will show the outline of family policy and alternative care of children in Germany with Welfare Regime viewpoint

Second, this paper will consider The New Child Care Law in Germany-KJHG, focusing on emergency care and residential care facilities.

Third, this paper will point out problems of family policy and child care in Japan in comparison with child care in Germany.

Principles of alternative child care in Germany put the priority on parental rights to help rather than intervention. But restrictions on parental rights have been emphasized in Japan.

Another important problem in Japan is that children's rights are restricted overly in emergency care unit.

Keywords : KJHG, Germany, Welfare Regime, Emergency Care, Residential Care Facilities.

* Professor, Faculty of Integrated Human Studies and Social Sciences, Fukuoka Prefectural University